

Condensé du Rapport

**de la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales
à l'attention des commissions des finances, des commissions de gestion
et des commissions des transports et des télécommunications
concernant la haute surveillance sur la réalisation de la nouvelle ligne
ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) en 2005**

du 8 mai 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales sur ses activités en 2005, établi en application de l'art. 20, al. 5, de l'arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin; RS 742.104), et nous vous prions d'en prendre acte.

Ce rapport rend compte des principales investigations et observations de la délégation, de ses conclusions, ainsi que des recommandations formulées à l'intention du Conseil fédéral et de vos commissions.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

8 mai 2006

Pour la Délégation de surveillance de la NLFA
des Chambres fédérales:

Le président, Otto Laubacher, conseiller national
Le vice-président, Hansruedi Stadler, conseiller
aux États

Condensé

Surveillance de la NLFA: compétences du Conseil fédéral

En 1998 le peuple suisse a chargé le Conseil fédéral et le Parlement de réaliser la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA).

Dans le cadre de sa haute surveillance, la Délégation de surveillance de la NLFA évalue si le Conseil fédéral remplit correctement sa fonction de surveillance dans le domaine de la NLFA. La haute surveillance de la délégation est sélective et thématique tandis que la surveillance du Conseil fédéral est générale et exhaustive.

La Délégation de surveillance de la NLFA n'a aucun pouvoir de décision ou droit d'émettre des directives, mais elle peut adresser des recommandations et des doléances au Conseil fédéral en son nom. Ce faisant, elle n'endosse aucune responsabilité, ni pour les décisions prises par ces instances, ni pour la surveillance immédiate du Conseil fédéral sur l'administration et sur des tiers.

La surveillance immédiate et le pouvoir d'émettre des directives restent la compétence exclusive du Conseil fédéral.

Les recommandations que la Délégation de surveillance de la NLFA a formulées à l'adresse du Conseil fédéral dans le présent rapport sont récapitulées à l'annexe I.1.

Comptes rendus sur la NLFA: rapports d'étape de l'OFT et rapport d'activité de la Délégation de surveillance de la NLFA

L'Office fédéral des transports (OFT) rédige, publie et commente les rapports d'étape NLFA. La Délégation de surveillance de la NLFA les examine pour le compte des commissions des finances (CdF), des commissions de gestion (CdG), des commissions des transports et des télécommunications (CTT) et de la Délégation des finances (DélFin) du Parlement.

Le présent rapport d'activité se fonde sur les informations relatives à la situation actuelle et sur les prévisions concernant le projet NLFA ainsi que sur l'appréciation des risques actualisée de l'OFT. Tous ces renseignements ont été puisés dans les rapports d'étape NLFA de l'OFT n° 19 (au 30 juin 2005) et n° 20 (au 31 décembre 2005). L'examen, le contrôle de plausibilité et la vérification des données sont des tâches qui incombent d'abord à l'OFT.

Dans les domaines cruciaux – coûts, échéances, crédits –, le présent rapport résume aussi les observations et les appréciations que l'OFT, les constructeurs et les gestionnaires ont formulées dans leurs rapports d'étape. D'autres informations sont disponibles dans les résumés des rapports d'étape, qui sont accessibles au public.

Le présent rapport d'activité restitue l'essentiel des observations, des évaluations, des doléances et des recommandations formulées par la Délégation de surveillance de la NLFA en 2005. Pour apporter au Parlement le compte rendu le plus proche possible de la réalité, il tient aussi compte des développements importants intervenus de janvier à avril 2006.

Compétences des instances parlementaires

Dans les domaines où la Délégation de surveillance de la NLFA estime qu'il n'y a pas lieu d'intervenir dans l'optique de la surveillance parlementaire, elle assume la responsabilité politique de ses observations.

Dans les domaines où elle estime que les CdF, les CdG, les CTT ou la DélFin doivent intervenir dans leur sphère de compétences, elle formule des propositions et recommandations à leur intention dans son rapport d'activité. L'approfondissement des questions soulevées et la mise en œuvre des recommandations formulées sont ensuite du ressort de ces commissions ou de la DélFin, qui en assument aussi la responsabilité politique.

Le présent rapport ne comporte aucune recommandation à l'intention des CdF, des CdG, des CTT ou de la DélFin.

Pilotage de la NLFA: facteurs de gestion

Dans le cadre de sa haute surveillance, la Délégation de surveillance de la NLFA concentre son attention sur les facteurs clés du projet, à savoir la conformité des prestations fournies à la commande de la Confédération, le respect des échéances fixées dans les conventions passées entre la Confédération et les constructeurs, la convergence des coûts actuels et des coûts finals prévisionnels et enfin la gestion des crédits votés par le Parlement et libérés par le Parlement et le Conseil fédéral. Elle veille également au respect des conditions cadres juridiques et organisationnelles en réfléchissant notamment à leurs implications en termes de risques.

Pilotage des prestations: modifications de la commande

Tout changement apporté aux prestations, aux normes et aux échéances convenues avec les constructeurs est considéré comme une modification de la commande. Les modifications de la commande découlent

- des adaptations de la commande par la Confédération,*
- des modifications des lois, ordonnances, prescriptions, règlements et directives de la Confédération ou de ses services,*
- des événements (risques réalisés) qui relèvent de la sphère de compétences du commettant,*
- des risques géologiques,*
- des charges formulées dans la décision d'approbation des plans suite aux négociations, pour autant qu'elles soient conformes au cadre juridique prédéfini.*

Le Conseil fédéral exécute les mandats que lui confie le Parlement et exerce la surveillance stratégique du projet. Il a fixé les prestations commandées dans des conventions passées avec les constructeurs et les entreprises de chemin de fer et il a réglé les tâches et compétences des divers intervenants dans l'ordonnance sur le transit alpin. En vertu de l'arrêté sur le financement du transit alpin il gère également le crédit global de la NLFA et peut, lorsque certaines conditions sont

remplies, libérer des tranches du crédit d'ouvrage «Réserves». Lorsqu'une modification entraîne un ajustement des objectifs en matière de coûts et de délais et que cela nécessite la libération de ressources financières, c'est au Conseil fédéral qu'il incombe de statuer (par ex. tunnel de base du Ceneri).

La compétence de décision de l'OFT s'étend aux modifications de la commande qui n'impliquent aucun changement des objectifs fixés en matière de coûts et de délais.

La Délégation de surveillance de la NLFA recommande au Conseil fédéral de continuer à faire vérifier soigneusement les modifications de la commande selon les critères du processus de mutations avant de libérer des tranches du crédit d'ouvrage «Réserves» du crédit global de la NLFA.

La délégation a pris acte que, lors de la réorganisation de l'OFT au 1^{er} janvier 2006, les fonctions d'autorisation et de financement ont été séparées sur le plan interne. Avant toute décision, le service responsable des modifications doit consulter le service financier (principe du double contrôle).

Elle considère que la consignation et l'examen systématiques des demandes de modification créent la base nécessaire à un examen du rapport coûts–efficacité de chaque modification.

Avant de statuer sur l'utilisation d'une technologie particulière, l'OFT mène des entretiens approfondis avec les CFF et les autres entreprises de chemin de fer touchées. En principe, les décisions de grande portée sont d'ailleurs prises de concert avec les entreprises de chemin de fer. Tel fut par exemple le cas lorsque l'OFT a décidé de mettre en œuvre le système ETCS Level 2 sur les nouveaux tronçons.

Durant l'année en cours, la Délégation de surveillance de la NLFA poursuivra sa réflexion sur l'ampleur nécessaire des adaptations aux progrès de la technique ferroviaire et elle en rendra compte dans son prochain rapport d'activité.

Pilotage des coûts: optimisation du projet

D'un côté, les constructeurs doivent perpétuellement envisager et mettre en œuvre des mesures dites de compensation dans le cadre de l'exécution des contrats et de l'autre, les autorités fédérales doivent soumettre les normes et prescriptions applicables à un examen critique et, au besoin, les adapter.

Les décisions relatives à l'échelonnement des projets ou au redimensionnement de parties du projet sont prises par le Parlement.

La Délégation de surveillance de la NLFA recommande au Conseil fédéral de remplir son mandat d'optimisation. Les gisements de compensations doivent être épuisés avant toute libération d'une tranche du crédit d'ouvrage «Réserves» et, dans ce contexte, les normes doivent aussi être examinées. Lorsqu'il libère des tranches des réserves, le Conseil fédéral est invité à préciser dans le dispositif de sa décision pour quelles raisons il exclut la possibilité de mesures de compensations supplémentaires.

Pilotage des coûts: gestion centralisée des réserves par le Conseil fédéral

La Délégation de surveillance de la NLFA souligne qu'en prenant la décision politique de calculer les réserves au plus juste et de les intégrer dans un crédit d'ouvrage géré de façon centralisée par le Conseil fédéral, le législateur de 1998 a opté pour un système impliquant un suivi beaucoup plus strict que dans d'autres projets de construction de la Confédération – dans le domaine routier par exemple – et qu'il en résulte une transparence majeure à l'égard du Parlement.

Par le passé, le Parlement et la Délégation de surveillance de la NLFA se sont prononcés plusieurs fois en faveur de ce système de gestion des coûts, qui leur garantit une plus grande influence sur le cadre financier de la NLFA, dans le contexte général des projets FTP.

La Délégation de surveillance de la NLFA reste convaincue de l'efficacité du système actuel de gestion des réserves par le Conseil fédéral. La pression financière constante exercée sur tous les intervenants permet une utilisation économe des ressources en même temps qu'elle les protège des sollicitations des cantons, des particuliers et des entreprises. La délégation estime que le système actuel ne doit pas être modifié.

Pilotage des crédits: échelonnement des crédits additionnels

Dans son rapport du 7 avril 2004 relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel NLFA, le Conseil fédéral expliquait qu'il avait décidé de maintenir le système en vigueur. Il changeait donc de paradigme puisque, au vu de l'augmentation des surcoûts prévisionnels, il admettait qu'un déficit de financement puisse éventuellement apparaître. Il avait aussi souligné qu'il faudrait s'attendre à une nouvelle demande de crédit additionnel fondée sur des calculs des coûts consolidés.

La Délégation de surveillance de la NLFA recommande au Conseil fédéral de soumettre au Parlement un message concernant un deuxième crédit additionnel au crédit global de la NLFA au plus tard avec le message sur le développement futur des grands projets ferroviaires (ZEB), afin de combler le déficit de financement, de garantir la marge de manœuvre du Parlement et de ne pas créer de situation de fait irréversible.

Coûts: coûts finals prévisionnels et hausse des coûts

Les coûts finals prévisionnels à fin 2005 s'inscrivent à 16,432 milliards de francs environ (prix 1998).

Le coût global de la NLFA a augmenté de 29 % environ depuis 1998. Fin 2004, l'augmentation globale des coûts était de 28 %. Les principaux facteurs ayant des incidences financières sont:

- 1. Exigences de sécurité plus élevées, en premier lieu le système adopté pour le tunnel de base du Ceneri (deux tubes, rameaux de communication) et l'augmentation du nombre de rameaux de communication dans les tunnels de base du Saint-Gothard et du Lœtschberg. En 2005 le Conseil fédéral a décidé de ne pas échelonner la réalisation du tunnel de base du Ceneri.*

-
2. *Progrès de la technique ferroviaire, en particulier adoption du système d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2, et technique ferroviaire au Saint-Gothard.*
 3. *Améliorations dans l'intérêt de la population et de l'environnement à Frutigen (abaissement, technique ferroviaire) et à Uri (Saint-Gothard Nord/bifurcation souterraine).*

Les modifications de la commande dues à des facteurs juridiques et politiques ainsi que les adjudications désavantageuses et le résultat négatif du décompte final des constructeurs sont également des causes importantes. L'aléa géologique joue quant à lui un rôle moins important (~ 16 % au Lœtschberg et ~ 14 % au Saint-Gothard).

Coûts: proportion des modifications de la commande de la Confédération

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que la proportion des modifications de la commande n'a pas varié en 2005.

L'écart entre les coûts finals prévisionnels (16,4 milliards de francs) et la commande actualisée de la Confédération (14,6 milliards) se monte à 1,8 milliard de francs environ. Fin 2004, la différence était de 1,75 milliard.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que les coûts finals prévisionnels se situent à l'intérieur de la marge d'erreur des coûts de ± 15 % par rapport à la commande actualisée de la Confédération.

Coûts: précision et fiabilité des coûts prévisionnels

À travers l'évaluation de la fiabilité des pronostics – au moyen de la marge de variation des coûts – l'OFT montre que les coûts finals prévisionnels peuvent fluctuer d'environ 1,2 milliard de francs.

La Délégation de surveillance de la NLFA considère que la marge de précision des coûts de ± 7 % à fin 2005 n'aura qu'un caractère provisoire jusqu'à l'adjudication définitive du lot d'Erstfeld.

L'évaluation de la marge d'erreur des pronostics au moyen de l'analyse des risques de l'OFT débouche sur un risque potentiel de 1,4 milliard de francs pour l'ensemble des ouvrages de la NLFA. Ce chiffre comprend un montant d'une centaine de millions de francs au titre des surcoûts, provisoirement établis à 174 millions de francs, imputables au plan de projet «Gros œuvre Ceneri». Durant l'année écoulée, les surcoûts éventuels ont augmenté de 100 millions de francs environ et les économies en puissance se sont contractées de quelque 50 millions de francs.

La Délégation de surveillance de la NLFA relève que le tunnel de base du Zimmerberg (732 millions) et le tunnel du Hirzel (202 millions) ne sont pas pris en considération dans cette appréciation des risques. Ces éléments du projet NLFA, qui n'ont pas encore été libérés, seront examinés dans le cadre du message sur le développement futur des grands projets ferroviaires (ZEB). Le Parlement statuera sur la réalisation de ces ouvrages en 2007/2008.

La Délégation de surveillance de la NLFA relève que les risques potentiels ont augmenté alors que les coûts finals prévisionnels n'ont pratiquement pas varié.

Dans le même temps, la probabilité de voir les opportunités se concrétiser, autrement dit de réaliser des économies, est faible. La tendance haussière des coûts est nettement plus tangible que les réductions qui seraient nécessaires pour respecter le cadre financier.

Sur le long terme, la Délégation de surveillance de la NLFA s'attend donc à de nouvelles hausses des coûts, car les risques identifiés aujourd'hui, en se réalisant éventuellement, se répercuteront sur les coûts.

Cela signifie, en admettant que les conditions légales, financières et techniques ne varient pas, que les coûts finals prévisionnels pourraient osciller entre 16,38 milliards de francs au mieux et 17,8 milliards dans le pire des cas.

Il faut toutefois remarquer que cette fourchette ne donne qu'une image instantanée du risque, compte tenu de l'état actuel des connaissances. Si, dans une phase ultérieure du projet, de nouveaux dangers font leur apparition, l'appréciation des risques changerait aussitôt et la limite supérieure de la marge de variation s'élèverait. Autrement dit, à l'avenir le montant de 17,8 milliards de francs pourrait aussi être dépassé.

Charges dues au renchérissement, à la TVA et aux intérêts intercalaires

Indépendamment des coûts finals prévisionnels, des charges s'accumulent au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA à mesure que progresse la réalisation des ouvrages. Les responsables de projet n'ont pratiquement aucune emprise sur ces charges et c'est la raison pour laquelle le Parlement les a exclues du crédit d'ensemble (crédit global de la NLFA), comme cela se fait généralement pour les projets de construction de cette nature. Pour les mêmes motifs, elles ne sont pas incluses dans les coûts finals prévisionnels.

Le renchérissement couru jusque fin 2005 (indice de renchérissement NLFA: 122,1 points) correspond à un montant de 1,224 milliards de francs environ, le renchérissement après contrat de tout juste 502 millions, les intérêts intercalaires de 173 millions et la TVA de 341 millions.

Le Conseil fédéral a la compétence d'augmenter le crédit global de la NLFA à raison du montant nécessaire, par le biais de rallonges de crédit. À la fin de la période sous revue, les charges au titre du renchérissement, de la TVA et des intérêts intercalaires totalisaient 2,24 milliards de francs environ, soit 14,35 % du crédit global de la NLFA (montant du crédit fin 2005).

Estimation du coût effectif de la NLFA d'ici la fin du projet

Une estimation approximative du coût effectif de la NLFA d'ici la fin du projet – en valeur actualisée et sur la base des connaissances actuelles – englobe:

- a. la projection des coûts finals prévisionnels maîtrisables (16,4 milliards);*
- b. les résultats de l'analyse actualisée des risques de coûts (1,4 milliard);*
- c. les charges courues au titre du renchérissement, de la TVA et des intérêts intercalaires (2,2 milliards);*

-
- d. *les charges futures imputables au renchérissement, à la TVA et aux intérêts intercalaires à compter de maintenant jusqu'à la fin du projet (estimation fondée sur les hypothèses retenues pour le fonds FTP; ~ 2 milliards).*

Cette estimation repose sur un ensemble de variables dont certaines sont déjà connues et peuvent être maîtrisées par les responsables du projet (a et b), tandis que d'autres sont déjà connues mais sont hors de leur sphère d'influence (c) et d'autres enfin sont encore inconnues et hors de leur sphère d'influence (d). Tous ces facteurs évoluent au cours de la réalisation du projet.

Le crédit global de la NLFA ne couvre que les coûts maîtrisables (a et b), mais les charges non maîtrisables (c et d) sont elles aussi financées par le biais du fonds FTP. Le Parlement a voulu et confirmé vouloir ce système.

Économies de coûts et optimisation du projet par les constructeurs: mesures de compensation

La Délégation de surveillance de la NLFA constate qu'un certain nombre de mesures de compensation ont pu être réalisées sur le plan opérationnel, ou sont en phase de planification ou d'exécution. Les constructeurs estiment que, dans leur sphère de compétences, les gisements d'économies pouvant être exploités par le biais de mesures de compensation sont largement épuisés et la délégation en prend acte.

Elle en conclut que les montants économisés grâce aux mesures examinées et mises en œuvre n'équilibreront pas, et de loin, la hausse des coûts. Au vu de la dynamique des coûts et pour réaliser des économies supplémentaires, les constructeurs doivent cependant continuer d'envisager des mesures de compensation et, si possible, les mettre en œuvre.

Dans le cadre de l'examen du plan de projet «Gros œuvre Ceneri», actuellement suspendu, la Délégation de surveillance de la NLFA attend des responsables du projet qu'ils envisagent toutes les possibilités qui permettraient de compenser la plus grande partie des surcoûts, qui sont estimés à 174 millions de francs.

L'abandon d'ouvrages complets, que le Conseil fédéral peut proposer au Parlement, revêt ici une importance majeure.

Il n'y a plus que de rares possibilités de compensation encore envisageables sur l'axe du Lœtschberg. Sur l'axe du Saint-Gothard, de nombreuses modifications sont encore possibles au niveau des études de projet et de la réalisation. Pour garantir le financement, mais également dans la perspective d'un second crédit additionnel, il faut que les dossiers de mutation et les devis correspondants soient transmis rapidement afin que leur examen et la détermination de leurs conséquences sur les coûts puissent être communiqués aux instances de haute surveillance en temps utiles.

Économies de coûts et optimisation du projet par les autorités fédérales: adaptation des prescriptions et des normes

La Délégation de surveillance de la NLFA attend de ATG et de l'OFT qu'ils présentent prochainement leur analyse de l'expertise sur la technique ferroviaire au

Saint-Gothard, en indiquant d'éventuelles mesures de compensation ou des mesures en rapport avec l'adaptation des normes. Elle en rendra compte dans son prochain rapport d'activité.

Elle escompte aussi que les résultats de l'expertise externe en cours concernant le plan de projet «Gros œuvre Ceneri» mettent en évidence des possibilités d'économies, également par le biais d'une adaptation des normes.

Économies de coûts et optimisation du projet par le Conseil fédéral et le Parlement: échelonnement et redimensionnement

La Délégation de surveillance de la NLFA relève que, dans le message sur le développement futur des grands projets ferroviaires (ZEB), les projets FTP en cours (1^{re} étape de Rail 2000, tunnels de base du Lœtschberg et du Saint-Gothard, lutte contre le bruit) de même que le tunnel de base du Ceneri et les projets de la première phase du raccordement LGV déjà décidés seront considérés comme des objets prioritaires de la politique des transports et que leur réalisation se poursuivra donc conformément au programme établi. Selon le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), la NLFA en est l'élément principal.

Le Conseil fédéral entend ouvrir la procédure de consultation au quatrième trimestre 2006 et soumettre son message au Parlement courant 2007, après avoir évalué les résultats de la consultation.

Lors de l'examen du message, le Parlement devra éventuellement décider de la suppression de certaines parties du projet NLFA ajournées. Les crédits bloqués se montent à 732 millions de francs environ pour le tunnel de base du Zimmerberg, 202 millions pour la liaison avec la rive gauche du lac de Zurich (tunnel du Hirzel) et 300 millions pour les aménagements sur l'axe du Saint-Gothard (prix 1998).

Crédit global de la NLFA: déficit de financement et montant à financer

Les coûts finals prévisionnels à fin 2005 dépassent le crédit global de la NLFA (réserves comprises) relevé à 15,6 milliards de francs le 10 juin 2004 (prix 1998). Le déficit de financement de la NLFA, autrement dit le montant supplémentaire à financer était de 828 millions de francs à fin 2005. Il a augmenté de 85 millions de francs environ (prix 1998) depuis fin 2004.

Les coûts finals prévisionnels attestés par les constructeurs à fin 2005 ne sont pas couverts par les crédits d'ouvrage actualisés, y compris les réserves qui n'ont pas encore été affectées.

Si l'on considère la situation sous l'angle du financement à long terme, pour garantir une couverture suffisante des coûts finals prévisionnels et du risque de surcoûts provisoirement estimé à 1,4 milliard de francs, il existe actuellement un écart de 2,2 milliards de francs environ entre les crédits disponibles et les crédits nécessaires.

Crédit global de la NLFA: deuxième crédit additionnel

Dans la perspective actuelle, il apparaît que le déficit de financement d'environ 828 millions de francs attesté à fin 2005 ne pourra plus être comblé par des mesures de compensation. Une décision politique du Parlement de renoncer aux projets NLFA actuellement bloqués – tunnel de base du Zimmerberg, tunnel du Hirzel, aménagements sur l'axe du Saint-Gothard – pourrait rendre inutile un deuxième crédit additionnel à concurrence de ce déficit de financement, mais à court terme seulement. Car il se pourrait qu'un second crédit additionnel doive être sollicité, quoique un peu plus tard, pour financer une partie voire la totalité du risque de coûts potentiel estimé aujourd'hui à 1,4 milliard de francs.

La Délégation de surveillance de la NLFA souligne qu'un message relatif à un nouveau crédit additionnel devra être soumis au Parlement en temps opportun si les mesures de gestion des coûts telles qu'optimisations du projet, échelonnement ou redimensionnement de parties du projet s'avèrent insuffisantes. Cet aspect revêt d'autant plus d'importance que, d'un point de vue formel, les bases légales ne prévoient aucune échéance pour la réalisation de la NLFA.

Conformément à la décision du Parlement, le Conseil fédéral peut libérer des réserves pour financer les engagements requis jusque fin 2007. À cette échéance au plus tard, il devra présenter une vue d'ensemble de l'évolution future des grands projets ferroviaires au Parlement.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris bonne note de l'intention du DETEC de présenter des décisions préliminaires au Conseil fédéral au troisième trimestre 2006.

La décision d'allouer un crédit additionnel supplémentaire et, éventuellement, de supprimer ou d'ajourner encore certains projets prévus dans l'arrêté sur le transit alpin appartient au Parlement.

Crédit global de la NLFA: libération de réserves par le Conseil fédéral

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris note de l'intention du DETEC de proposer au Conseil fédéral la libération d'une cinquième tranche des réserves au troisième trimestre 2006. Ces ressources devront servir à financer des modifications de projet examinées et approuvées par l'OFT et à stabiliser la situation financière au Lœtschberg. Car les réserves libérées en 2005 et les rallonges des crédits d'ouvrage ont certainement apaisé les tensions financières sur cet axe, mais temporairement seulement. Les finances du projet restent toutefois critiques.

Le contrôle des crédits d'engagement de l'OFT montre qu'en raison d'adjudications désavantageuses, les dépenses engagées à fin 2005 n'étaient pas couvertes à hauteur de 51 millions de francs.

Cela signifie que BLS AlpTransit SA (BLS AT) ne dispose d'aucun solde de crédit pour les futurs appels d'offres. L'OFT veut également contrôler s'il y a lieu, pour l'axe du Lœtschberg, de mettre des ressources à disposition au titre du potentiel résiduel de surcoûts. Selon lui, il est impératif de garantir une trésorerie suffisam-

ment élevée, surtout dans la phase d'achèvement des travaux du tunnel de base du Lœtschberg.

Crédit global de la NLFA: rallonge des crédits d'ouvrage à raison du renchérissement, de la TVA et des intérêts intercalaires

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris note de l'intention du DETEC de proposer au Conseil fédéral une nouvelle rallonge des crédits d'ouvrage à raison du renchérissement, de la TVA et des intérêts intercalaires au troisième trimestre 2006.

Fonds FTP: modification du mode de financement

Malgré la modification des modalités de financement des projets FTP, le volume des investissements demeure de 30,5 milliards de francs (prix 1995), conformément au vote populaire sur le FTP de 1998. En revanche, les décisions du Parlement affectent la disponibilité des ressources dans le temps.

La Délégation de surveillance de la NLFA considère qu'au vu des surcoûts attestés, les ressources du fonds FTP doivent être utilisées en priorité pour réaliser la NLFA. Cet aspect revêt d'autant plus d'importance que, d'un point de vue formel, les bases légales ne prévoient aucune échéance pour la réalisation de ce projet.

Fonds FTP: simulation du 20 avril 2006

Les simulations du fonds FTP les plus récentes montrent que le besoin de trésorerie atteindra son point maximal en 2012. Selon l'OFT, il s'approchera alors du montant nominal de la limite supérieure des avances, à 283 millions de francs près, sans toutefois dépasser ce seuil.

Fonds FTP: supplément au budget 2006

Les crédits supplémentaires concernant le fonds FTP, et plus particulièrement la NLFA, seront soumis à l'approbation des Chambres lors de la session parlementaire d'été 2006, avec le message relatif au premier supplément au budget 2006.

Calendrier: mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard

L'OFT prévoit le début de l'exploitation commerciale du tunnel de base du Saint-Gothard en 2016, soit trois mois plus tard que le pronostic de fin 2004. Cette prévision est émise sous réserve d'un nouveau recours contre la seconde adjudication du lot d'Erstfeld.

Calendrier: mise en service du tunnel de base du Ceneri

La Délégation de surveillance de la NLFA doit constater que le percement du tunnel de base du Ceneri commencera vraisemblablement avec un retard d'une année à cause de la prolongation de la phase de planification. De plus, le plan de projet «Gros œuvre Ceneri», actuellement suspendu, prévoit une modification du programme de construction (abattage à l'explosif) qui prolonge d'un an la durée des travaux de gros œuvre. Le retard prévisible pour la fin du gros œuvre a donc augmenté et atteint désormais deux ans.

Selon les prévisions actuelles, la remise du tunnel de base du Ceneri pour la phase de mise en service sera donc reportée de deux ans, jusqu'au troisième trimestre 2018, et le début de l'exploitation commerciale de l'ouvrage ne commencera qu'en 2019. Dans son dernier rapport d'activité, la Délégation de surveillance de la NLFA tablait sur l'exploitation commerciale de la totalité de l'axe du Saint-Gothard, tunnel de base du Ceneri compris, à partir de 2017.

Calendrier: conséquences pour la mise en service de l'axe du Saint-Gothard

La Délégation de surveillance de la NLFA rappelle que pour réaliser le transfert modal de la route vers le rail, il faut que la productivité des trains de fret soit pleinement assurée sur tout l'axe du Saint-Gothard. Pour cela, la mise en service des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri devrait être la plus rapprochée possible dans le temps. En tout état de cause, un report significatif de l'exploitation commerciale du tunnel de base du Ceneri empêcherait les trains de fret de bénéficier pleinement des nouvelles infrastructures, car tant qu'ils devront emprunter la ligne d'altitude du Mont Ceneri, l'attelage de locomotives supplémentaires sera nécessaire. Cet obstacle aura donc des répercussions directes sur la productivité de l'ensemble de l'axe du Saint-Gothard.

Au Saint-Gothard, une mise en parallèle avec la gestion des risques concernant l'ensemble de l'axe montre qu'en raison des risques sur délais qui sont désormais connus, un report de la date de mise en service ne peut être exclu.

Calendrier: tunnel de base du Løetschberg

Le constructeur, BLS AT, et le gestionnaire, le BLS, prévoient toujours le début de l'exploitation commerciale en juin 2007 et l'exploitation commerciale à plein régime dès le changement d'horaire du 9 décembre 2007.

Tunnel de base du Ceneri

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que la projection des coûts la plus récente concernant le tunnel de base du Ceneri, établie à 2,209 milliards de francs, se situe toujours légèrement en dessous des 2,340 milliards constituant la limite supérieure de la marge de variation des coûts de + 15 % fixée dans le projet mis à l'enquête en 2003. Selon elle, les coûts prévisionnels évoluent déjà à un niveau très élevé alors que la construction n'a pas encore commencé, ce qui restreint sensiblement la marge de manœuvre à disposition pour faire face à l'apparition de nouveaux risques en cours de réalisation.

Elle se déclare surprise d'une si forte divergence dans la précision des projections des coûts entre les axes du Løetschberg et du Saint-Gothard. Elle relève également des différences dans la précision des délais. La date d'ouverture du tunnel de base du Løetschberg n'a pas changé tandis que sur l'axe du Saint-Gothard, les délais ne cessent de se détériorer.

La délégation a discuté de cette problématique en se demandant quelles en étaient les causes, à qui en incombait la responsabilité, quelles mesures permettraient d'en atténuer ou d'en prévenir les effets et enfin quels enseignements pouvaient en être tirés pour la suite du projet.

Pour la Délégation de surveillance de la NLFA, la soudaineté de ces surcoûts et la prolongation du délai de construction de deux ans environ sont graves. Il est inacceptable, politiquement, que juste après le débat parlementaire sur le crédit additionnel de la NLFA et la décision du Conseil fédéral en faveur d'un aménagement complet, le projet soit déjà environ 10 % plus cher que ce qui avait été décidé, alors même que les travaux n'ont pas encore commencé.

La Délégation de surveillance de la NLFA soutient les mesures adoptées par l'OFT et attend des responsables de projet et des instances de surveillance qu'ils examinent toutes les possibilités d'économies, dans le but de réduire le plus possible les surcoûts et les reports de délais, si ce n'est de les compenser dans leur intégralité.

Elle prend acte des mesures prises par le DETEC.

La Délégation de surveillance de la NLFA recommande au Conseil fédéral de vérifier, au plus tard lorsqu'il aura pris connaissance de l'expertise sur le plan de projet «Gros œuvre Ceneri», si d'un point de vue politique il y a lieu de réexaminer certaines décisions prises antérieurement. Dans un passé récent, le Conseil fédéral et le Parlement ont pris des décisions politiques en se fondant sur des hypothèses qui, à la lecture du plan de projet «Gros œuvre Ceneri» actuellement suspendu, ne sont manifestement plus d'actualité. Elle rappelle à cet égard que, depuis l'acceptation du projet FTP en 1998, différents systèmes ont été envisagés pour le tunnel de base du Ceneri.

La Délégation de surveillance de la NLFA considère que la question de l'espacement des rameaux de communication dans le tunnel de base du Ceneri devrait à nouveau être soulevée dans le cadre de l'expertise externe sur les normes de sécurité. Elle a aussi pris acte que des compensations de l'ordre de 12 millions de francs environ sont déjà réalisées ou en voie de l'être (simplification des rameaux de communication, tracé de la ligne de la fenêtre d'accès de Sigrino, abandon du système de séparation des canalisations). La question de l'abandon d'une ventilation de secours, avec un potentiel d'économies de 35 millions de francs au maximum, est encore en suspens.

Géologie: température élevée de la roche sur l'axe du Saint-Gothard

La Délégation de surveillance de la NLFA a été informée par ATG de la révision de la prévision et de ses conséquences pour la phase de construction. Dans la perspective de l'exploitation, elle a recommandé aux CFF (futur gestionnaire) d'examiner l'opportunité de mesures concernant les personnes (travaux d'entretien et sauvetage en cas d'urgence) et le matériel roulant (refroidissement des locomotives et des voitures voyageurs).

Axe du Saint-Gothard: redécoupage des lots Sedrun/Faido

La Délégation de surveillance de la NLFA est d'avis que d'éventuelles décisions relatives à un redécoupage des lots ne devront être prises que sur la base d'une appréciation réaliste des gains de temps possibles, en tenant compte des conséquen-

ces sur les équipements ferroviaires, la gestion des matériaux et les coûts, ainsi que des aspects macroéconomiques.

Pour elle, il est essentiel que tous les risques soient pris en considération, en particulier ceux qui pourraient réduire le gain de temps espéré ou qui pourraient entraîner une augmentation du coût de cette mesure d'accélération (rapport coûts–efficacité). On peut citer, comme exemples actuels, le risque de ralentissement induit par le réexamen de l'adjudication du lot d'Erstfeld ou les opportunités découlant de la fusion entre les deux entreprises qui, jusqu'à présent, dirigeaient indépendamment l'une de l'autre les consortiums de Sedrun et de Faido (interlocuteur unique).

Adjudications sur l'axe du Saint-Gothard: réexamen du lot d'Erstfeld

La Délégation de surveillance de la NLFA avait exigé que ATG réexamine sa décision d'adjudication sans retard et dans le respect le plus absolu du droit fédéral des marchés publics, avec pour objectif de pouvoir lancer le chantier d'Erstfeld le plus rapidement possible et en tenant compte de l'offre la plus avantageuse économiquement. Elle avait demandé que des mesures destinées à réduire le plus possible les effets négatifs de cette situation sur les coûts et les échéances soient analysées et, le cas échéant, réalisées. Elle avait aussi prié l'OFT de veiller à la sauvegarde des intérêts de la Confédération dans le cadre de cette affaire.

Le conseil d'administration de ATG a rendu sa nouvelle décision d'adjudication concernant le lot du tunnel d'Erstfeld le 4 mai 2006. Le volume du marché s'élève à 413 millions de francs environ (hors TVA). Le constructeur a soumis les deux offres à des analyses de sensibilité en faisant appel aux services de deux experts indépendants. Les examens approfondis qui ont été menés ont permis de confirmer la première décision d'adjudication mais, cet appel d'offres étant lui aussi soumis à la loi fédérale sur les marchés publics, il pourra aussi faire l'objet d'un recours.

Prétentions supplémentaires

La Délégation de surveillance de la NLFA constate qu'aucune nouvelle prétention supplémentaire d'importance n'a été signalée durant l'exercice sous revue. Elle soutient toujours les constructeurs dans leur volonté de n'accepter que les demandes légitimes et de porter les cas litigieux devant l'organe de conciliation, voire devant les tribunaux.

Prix des matériaux

Le 22 novembre 2004 la Commission de la concurrence (Comco) avait ouvert une enquête sur les prix du ciment et du béton dans le cadre des soumissions de la NLFA. Elle devait déterminer si la concurrence a été entravée lors des appels d'offres et de l'attribution des marchés de fourniture de ciment et de systèmes de béton. L'enquête est toujours en cours. Au départ, elle devait aussi contenir une étude de la concurrence sur le marché suisse du ciment.

La Délégation de surveillance de la NLFA recommande à la Comco de procéder rapidement dans cette enquête et de la boucler, si possible, en 2006. Elle suivra attentivement l'évolution de ce dossier.

En 2005, la Délégation de surveillance de la NLFA n'a eu aucun motif pour approfondir la question des prix de l'acier. Cette problématique va toutefois gagner en importance à l'approche des appels d'offres pour la technique ferroviaire du Saint-Gothard et la délégation y reviendra à ce moment-là.

Sécurité et conditions de travail sur les chantiers de la NLFA

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que les chantiers de la NLFA sont dotés de systèmes de sécurité qui fonctionnent. La fréquence des accidents y est globalement moins élevée que sur d'autres chantiers souterrains. Des mesures destinées à accroître la sécurité sont continuellement examinées et mises en œuvre avec le concours de la Suva. L'attention nécessaire est accordée à la sécurité des travailleurs sur les chantiers.

ETCS Level 2 (European Train Control System)

La Délégation de surveillance de la NLFA constate qu'en Europe, il existe une volonté manifeste de développer le système ETCS afin de réaliser un réseau ferroviaire interopérable.

Elle relève aussi qu'aucun pays européen n'a équipé autant de véhicules moteurs que la Suisse pour les rendre compatibles avec l'ETCS Level 2. En ce sens, notre pays favorise aussi l'utilisation de ce système en Europe et fournit une contribution financière essentielle à son développement.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que les préparatifs pour la mise en œuvre de l'ETCS Level 2 sur le nouveau tronçon de Rail 2000 et dans le tunnel de base du Løtschberg progressent conformément au calendrier. Elle ne voit donc aucune nécessité d'intervenir pour le moment au niveau de la haute surveillance. Elle va cependant suivre cette problématique de très près, en particulier dans la perspective de la mise en service du tunnel de base du Løtschberg.

La délégation va également continuer de s'informer régulièrement sur les coûts de la migration vers l'ETCS. Elle va s'investir afin que les gains de productivité obtenus grâce à ce système soient pris en considération lors de la fixation des prix du sillon.

Préparation de la mise en service de l'axe du Løtschberg

Même si les travaux en rapport avec la mise en service du tunnel de base du Løtschberg progressent conformément à la planification, la Délégation de surveillance de la NLFA considère toujours – à fin avril 2006 – que le risque sur délais est très élevé, notamment parce qu'il n'y a aucune réserve de temps à disposition. Dans l'immédiat elle n'identifie néanmoins aucun besoin d'intervention au niveau de la haute surveillance parlementaire.

Exploitation de l'axe du Saint-Gothard: technique ferroviaire et alimentation en courant de traction

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que l'appel d'offres pour la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard est apparemment en bonne

voie. Elle suivra attentivement l'évolution des coûts à la lumière des progrès de la technique et de l'étroitesse supposée du marché et examinera les conséquences possibles pour le tunnel de base du Ceneri.

Elle estime toujours que l'alimentation de l'axe du Saint-Gothard en courant de traction est actuellement garantie. Mais la question du financement reste ouverte.

Porta Alpina: répercussions sur l'exploitation du tunnel de base du Saint-Gothard

Puisque le Parlement a approuvé un investissement préliminaire pour la Porta Alpina, la Délégation de surveillance de la NLFA demande que les travaux préalables soient réalisés au plus vite et que l'on examine rapidement les questions liées à une éventuelle réalisation de ce projet dans une phase ultérieure. La plus grande attention doit notamment être portée aux répercussions du projet sur la construction, l'exploitation et l'entretien du tunnel de base et sur l'exploitation de l'ensemble de l'axe du Saint-Gothard. Le trafic en transit (voyageurs et fret) doit rester prioritaire en tout état de cause. Les analyses devront d'ailleurs tenir compte du potentiel de développement des capacités dans le tunnel de base sur le long terme, pour qu'il reste possible de réagir à un accroissement futur du trafic de fret. Le tunnel de base du Saint-Gothard doit d'abord remplir la fonction qui lui a été assignée dans le trafic de transit.

Les études préliminaires doivent aussi porter sur le projet territorial, le financement, la rentabilité, ainsi que le rôle futur de l'actuelle ligne de montagne et du futur gestionnaire d'une Porta Alpina.

Raccordements à la NLFA: raccordement à la ligne principale à Uri

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que l'approbation des plans pour le projet de mise à l'enquête Uri 2006 est apparemment en bonne voie. La délivrance d'une décision au milieu de 2007 au plus tard est une condition impérative pour ne pas retarder encore la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard.

Lignes d'apport de la NLFA à l'étranger

La Délégation de surveillance de la NLFA va suivre attentivement le développement de la question des capacités des lignes d'apport de la NLFA par le nord. Elle prévoit de consacrer une grande partie de sa séance d'automne 2006 à cette problématique.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que la progression des travaux sur les lignes d'accès à la NLFA par le sud est conforme à la planification. Elle n'identifie actuellement aucun besoin d'intervention du point de vue de la haute surveillance mais va continuer de s'informer régulièrement auprès de l'OFT sur l'évolution de la planification et de la réalisation.

Objets du Conseil fédéral en préparation

Au début de 2006, la Délégation de surveillance de la NLFA a transmis aux CdF, aux CdG, aux CTT et à la DélFin un rapport de l'OFT contenant une liste des prochains objets du Conseil fédéral ayant un rapport avec la NLFA.

Rapports de révision du CDF et de l'OFT

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte des résultats globalement bons des contrôles effectués par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Elle constate que la coordination des contrôles fonctionne et elle n'identifie aucun besoin d'intervention du point de vue de la haute surveillance parlementaire.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que les contrôles effectués par l'OFT en 2005 ont exercé une influence globalement positive sur la gestion des projets et que le programme des contrôles pour l'année 2006 a été établi en fonction de l'analyse des risques actualisée de l'OFT.

Conclusion

Dans le présent rapport, fidèle à son mandat et dans l'esprit de la haute surveillance parlementaire, la Délégation de surveillance de la NLFA a d'abord rendu compte des faits et constatations controversés ou critiqués. Les domaines abordés sont ceux dans lesquels elle a dû examiner s'il y avait lieu d'intervenir pour les organes de haute surveillance parlementaire ou pour le Parlement.

Le suivi beaucoup plus strict de la NLFA par rapport à d'autres projets de construction de la Confédération – dans le domaine routier par exemple – implique que des faiblesses ou des lacunes sont pointées du doigt là où elles resteraient probablement occultées dans d'autres projets. Mais cela permet aussi de prendre des mesures pour y remédier.

Les expériences positives faites dans le cadre des activités de surveillance et au contact des participants au projet ne peuvent malheureusement pas toutes être évoquées dans le présent rapport.

Recommandations de la Délégation de surveillance de la NLFA adressées au Conseil fédéral dans son rapport d'activité 2005

Recommandations au Conseil fédéral 2005	Chiffre
<p>La Délégation de surveillance de la NLFA recommande au Conseil fédéral de continuer à faire vérifier soigneusement les modifications de la commande selon les critères du processus de mutations avant de libérer des tranches du crédit d'ouvrage «Réserves» du crédit global de la NLFA</p>	2.2.2
<p>La Délégation de surveillance de la NLFA recommande au Conseil fédéral de remplir son mandat d'optimisation. Les gisements de compensations doivent être épuisés avant toute libération d'une tranche du crédit d'ouvrage «Réserves» et, dans ce contexte, les normes doivent aussi être examinées. Lorsqu'il libère des tranches des réserves, le Conseil fédéral est invité à préciser dans le dispositif de sa décision pour quelles raisons il exclut la possibilité de mesures de compensations supplémentaires.</p>	2.3
<p>La Délégation de surveillance de la NLFA recommande au Conseil fédéral de soumettre au Parlement un message concernant un deuxième crédit additionnel au crédit global de la NLFA au plus tard avec le message sur le développement futur des grands projets ferroviaires (ZEB), afin de combler le déficit de financement, de garantir la marge de manœuvre du Parlement et de ne pas créer de situation de fait irréversible.</p>	2.5
<p>La Délégation de surveillance de la NLFA recommande au Conseil fédéral de vérifier, au plus tard lorsqu'il aura pris connaissance de l'expertise sur le plan de projet «Gros œuvre Ceneri», si d'un point de vue politique il y a lieu de réexaminer certaines décisions prises antérieurement.</p> <p>Dans un passé récent, le Conseil fédéral et le Parlement ont pris des décisions politiques en se fondant sur des hypothèses qui, à la lecture du plan de projet «Gros œuvre Ceneri» actuellement suspendu, ne sont manifestement plus d'actualité.</p> <p>Elle rappelle à cet égard que, depuis l'acceptation du projet FTP en 1998, différents systèmes ont été envisagés pour le tunnel de base du Ceneri.</p>	7.2.6